

民办高等教育持续发展问题

潘懋元

(厦门大学 高等教育研究所, 福建 厦门 361005)

摘 要:我国民办高等教育在历经艰难的创办和发展后,取得了良好的发展势头,成为高等教育的重要组成部分,为高等教育大众化作出了积极的贡献。同时,民办高等教育也面临着外部环境和自身成长问题的困扰。这就要求对这些问题有针对性地加以解决,使民办高等教育走出困境,走持续发展的道路。

关键词:民办高等教育;困境;持续发展

中图分类号: G648.7

文献标识码: A

文章编号: 1671-2714(2006)04-0001-05

一、民办高等教育的基本情况

中国民办高等教育,由普通高等学校、独立学院、非学历高等教育机构(教育部称之为其他高等教育机构)三种类型组成。普通高等学校是指有学历授予权的高校;独立学院是一种特殊的学校,这种学校在政策倾斜下发展很快(现在教育部把独立学院也算做民办学校);非学历高等教育机构是指大量还没拿到学历授予权的学校。

现在民办的普通高等学校是 252 所,独立学院 295 所,非学历高等教育机构 1 077 所,总计 1 624 所,占全国高等学校数(包括所有学历和非学历的高校)48%,几乎占了半壁江山。但是,学生数却没有与之相对应,普通高校在校生人数约 105 万人,独立学院在校生人数约 107 万人,非学历高等教育机构的非学历生约 109 万人。由此看来,三种类型的学校差不多三分民办高等教育的天下。加上普通高校与独立学院中的非学历生约 20 万,共 341 万人,约占全国大学生数的 15%。

以上数据说明中国社会有数以百万计的青年本来不能上大学,现在能够上大学了,能够有机会进入到高等学校读书。也就是说,其意义在于为国家培

养数以百万计的专门人才,让更多青年成才。如果没有民办高等学校,这些现在接受高等教育的青年们又会在哪里呢?

回顾民办高等教育的发展历史,民办高校的创办和发展都是历经艰难取得成就,使民办高教成为高等教育发展的重要组成部分。在上个世纪 90 年代,我们召开了一次会议讨论民办高校的地位。当时有关文件把民办高等教育定位于高等教育的补充。我们那个会专门论证了民办高等教育不是高等教育的补充,而是重要组成部分。后来国家的法令条例采纳了这个意见,但是去掉了“重要”两个字。如果民办高等教育再强大点,就得承认是重要组成部分。

从民办高等教育的发展前景来看,如果方针正确,政策落实,民办高等教育将会有相当广阔的发展空间。当高等教育毛入学率达到 30%~40%,全国高校在校生达到 4 000 万时,民办高校在校生可能达到 1/2 以上。

然而,从现实来看,民办高等教育还是困难重重,存在着诸多问题。三种类型的民办高校都有各自的困难和问题。独立学院因为得到政府的特殊支持,发展比较快。而其它两种类型,尤其是非学历高等教育机构,发展的困难很大。这并不是说独立学

收稿日期:2006-06-01

作者简介:潘懋元(1920-),男,广东揭阳人,教授、博士生导师。

院没有问题,相反,在独立学院迅速发展的背后隐藏着很大的危机。它的发展问题有待另文讨论,本文只对普通民办高校和非学历教育机构进行分析。

二、当前民办高等教育面临的困境

(一) 外部环境问题

1、招生问题。我国的教育行政法明文规定,所有教育机构均享有招生自主权。然而,具体政策措施往往不能落实。在实际运作中,民办高校的招生自主权受到不同程度的限制。就高校而言,在统一招生中,按成绩高低划线录取,公立高校优先录取,把民办高校单列出来,放在录取的最后批次,使得民办高校只能招到成绩较低的考生,甚至只能录取大量所谓的“落第生”。

现在还出现了这样一个问题,民办高校在招生上往往要付出更多的精力和金钱。民办高校招一个学生要花 2 000 元的成本费,这是饮鸩止渴。这对资金不足的民办高校来说无疑是雪上加霜。

2、师生待遇问题。《民办教育促进法》第 33 条明文规定:“民办学校的受教育者在升学、就业、社会优待以及参加先进评选等方面享有与同级同类公办学校的受教育者同等权利。”然而,由于民办高校高等教育的发展尚不成熟,社会认可程度还不高,使得民办高校的学生在享受待遇上仍然无法与公办高校的学生相提并论,这从毕业证书的实效性、学籍管理、学生申请助学贷款、国家拨款对贫困生的资助、户口的隶属关系上可见一斑。

比如,在就业上,不少用人单位,尤其是政府机关团体、国有企业往往限制录用民办高等学校的毕业生。再比如,国家拿出数以亿计的经费出来要补助特困学生,指明补助公办高校的特困学生。看起来似乎很自然,公办学校是政府办的,政府拿出来的钱当然要补助公办高校的学生。但如果进一步思考:民办高校的学生就不是学生了?就不是国家的纳税人了?同样是纳税人,为什么国家财政就不对民办高校的学生进行补助?诸如此类的现象还是很多的。

教师的待遇也是如此。《民办教育促进法》虽然从法律上规定民办高校与公办高校教师享有同等权利,但由于对民办高校教师在任职、休职、辞职、免职、一般权力、处罚条件等方面没有细化的规定,使得民办高校教师的医疗保险、住房、职称评定、养老保险等方面的问题往往不能得到有效解决。

3、评估问题。如何评价民办高校的办学质量与办学条件是当前规范民办高等教育发展的重要任务。民办高校起步晚,发展历史短,筹集经费、聘用教师、教学设施设备、图书资料等不如公办高校,在发展过程中面临着许多问题和困难。特别是社会上确实存在一些民办高校办学不规范的现象,使得人们对民办高校往往存有偏见,在他们的心目中,民办高校几乎是“高学费”与“低质量”的代名词。因此,开展民办高等教育评估,有利于国家制定合理的民办高校发展政策,以及鼓励社会力量对民办高等教育的支持。

但是,我国高等教育现行评估标准主要面向有政府财政支持的公办高校,评估目标、体制、标准和模式等比较单一,不完全符合只靠自己集资办学的民办高等教育的实际。当前民办高等教育大多处于艰难创业阶段,很多条件,只能逐步充实,逐渐完善。而有关部门在教育评估中,往往只用一个标准来进行评价,使得民办高校在生师比、生均用地面积、生均图书设备等方面都无法达标。没有考虑民办高校办学时间短、增长快、资金完全靠自筹等特殊性,用一刀切的办法来进行衡量,不利于鼓励社会力量发展民办高校。

4、行政管理问题。政府缺乏管理民办高校的实践经验,习惯于用公办高校的思路来管理民办高校。尽管早在 1997 年《社会力量办学条例》就对民办高校的权责问题作了某些规定,但迄今为止,尚未出现管理民办高校的专门机构,对民办高校的管理往往混同于公办高校,忽视了民办高校的特殊性。在具体管理中,民办高校的“婆婆”又太多,如教育厅法规处、高教处、财务审计处以及工商管理、税务部门等都有权对民办高校的依法办学、教学质量、财务管理等方面进行监督管理,部门众多,标准不一,给学校的运作造成了很大的负担。

5、优惠政策不到位问题。对教育,国家是有很多优惠的。比如,在税收的优惠上,民办高等教育应该享受与公办高等教育一样的优惠。但现在国家对民办高校的税收和民办学校是否要求合理回报挂钩,如果要求合理回报,国家对民办高校的税收就按企业的标准收取 33% 的所得税。最近有个民办高中和国税局打官司的案例。该民办高中在 2003 年收到国税局的通知,要交 33% 即 47 万元的税。在一审判决中,法庭以其股份制的事实认定其是营利性单位,按企业的标准收税,故判定国税局的做法是正确的。但在二审中,法庭裁决民办高中胜诉。因为

该民办高中在 2003 年 6 月才获准成为独立法人,在此之前不应该按企业税的标准收取所得税,况且该校在此之前已经以自然人的身份缴纳了所得税,国税局的做法是双重收费,属于程序上的错误。虽然最终结果是民办高中打赢了这场官司,但是留下的却是发人深省的隐患。民办学校是否应该按 33% 的比例缴纳所得税呢?教育是公共事业,不是企业,即使要求得到合理回报,也不应该按企业的标准收取所得税。像这样的优惠政策不到位的现象也很多。

(二)成长中的问题

1、生源问题。高中毕业生虽然逐年增加,近年来增加更快。但由于公办高校扩招和教育服务市场开放的冲击,民办高校的生源依然紧张。公办高校因总体质量较高、社会认可程度较高、学费较低等优势,在大规模扩招中,优先录取了成绩高的考生,而民办高校只能吃公办高校的“剩饭”,招收质量较差的学生。

如果说公办高校的扩招主要是对民办高校生源的质量产生影响,那么,教育服务市场的开放则对民办高校生源的数量造成直接的冲击。因为伴随高等教育国际化思潮在世界范围内广为流行,教育市场日益开放,率先完成高等教育大众化的西方国家,为充分利用本国相对过剩的高等教育资源,纷纷瞄准中国的高等教育市场,它们主要招收高考的落榜生,成了民办高校的直接竞争对手。

2、师资问题。师资问题是最重要的问题。民办高校创立之初,大多依靠聘请公办高校教师兼职,具有“物美价廉”的优势。如果说,民办高校还可以用比公办高校更加丰厚的待遇来吸引兼职教师,以兼职的形式增强民办高校师资队伍的水平,那么,这种可能性随着公办高校生师比的增加和待遇的提高就越来越难了。同时,从一所独立学校的长远发展来看,不能不建立自己的专职教师队伍。因此,合格评估条例相应地规定了专职教师的比例不能太低,这一规定是正确的,必要的,但应给予一个逐步增加专职教师比例的时限。

3、资金问题。当前,民办高校的资金筹集主要来自学费收入、办学者的集资、各种社会捐资和少量的政府补贴等。这其中,学费收入是主体。由于学费水平已达极限,政府补助难以获得,办学者投入和社会捐资甚少,资金严重短缺。

首先,政府对民办高校的资助有限。从资助的范围来看,只有少数民办高校能获得政府的直接资

助。试图通过发展民办高等教育来完成高等教育大众化的我国,《民办教育促进法》虽规定“国务院及县级以上地方各级人民政府可以设立教育专项资金,用于资助民办学校的发展”,可以采取经费资助,对民办学校予以扶持,但实际收效甚微。

其次,举办者的投入和社会捐助很少。民办高校走的是一条以学养学的道路,办学者的投入,寥寥可数。2000 年全国范围内举办者的投入只占民办高校总经费的 4.6%。至于社会捐助,那就更少了,只占全国民办高校总经费的 1%~2%,且捐助的形式通常以实物捐赠为主。

最后,学费收入已“无潜可挖”。从全国水平来看,2000 年全国民办高校的经费来源中,84.9%是学费收入。由于过高的学费已超出了普通家庭的承受能力,国家对此加以限制。通常民办高校的收费仅为公办高校的一倍左右(独立学院可达两倍以上),而这只能维持学校的日常运转。因此,民办高校若想扩大规模,增添设备设施只有开通渠道,引入社会投资。

但是现在,社会对民办高校投资热情并不高,关键原因在于产权始终不明确。产权不明确,导致想投资民办高等教育的个人、企业和单位都不敢投资,害怕产权丧失,缺乏法律上的保障。

4、质量问题。质量是民办高等教育迎接挑战、适应竞争、经受考验的根本保证。当前不少民办学校由于生源质量较低、师资不足以及设备较差,除少数办学有特色、资源较充裕、毕业生就业率高的学校外,一般民办高校在总体上,教学质量不如公办高校。

课程开设不好,办学条件不足,势必影响到教学质量。特别是一般民办高校基本上是高等职业技术学校,对教学设施的要求更高。但大多数民办高校的设备陈旧或缺乏,因而其质量问题主要表现为实践技能培训不足,毕业生不能“适销对路”。

5、办学思想与学校管理问题。由于民办高校在经济上实行自主经营、自负盈亏的方式,有些举办者将学校视为营利机构,办学动机不端正,功利性较强,办学不是为了培养人才,而是以获取某种利益为目的,导致教学投入不足、教学管理不够严谨、教学计划和大纲不齐全、缺少有效的教学质量监控体系等等,这种不负责任的做法给民办高校带来了极为不良的影响,甚至造成不可弥补的损害。因此,民办高校要健康发展,首先必须端正办学思想。民办高校自身的内部管理也急待规范。目前,民办高校普

遍存在家族式管理、企业化管理等,缺乏民主和监督。例如,有些学校董事会形同虚设,有些董事会则常常不恰当地干预校务,举办者与办学者之间矛盾尖锐;人事安排上出现了“近亲化”的倾向,甚至有些办学者把学校视为己有,经费随意领支,手续不全,造成财务管理混乱等等。

总之,由于许多问题未能及时解决,近年来民办高等教育的发展相对较为缓慢。尤其是尚未取得学历授予权的普通民办高校,面临萎缩危机。2004年全国民办高校有1187所,到了2005年全国民办高校是1077所,减少110所。除少数取得学历授予权外,实际减少80多所。上世纪90年代末,民办学校总数是约在1200所~1300所,现在民办高校和独立学院两种类型的民办学校加起来也不过1400所。近年来,应该说高等教育得到了前所未有的大发展,但民办高校的发展却仍处于困境之中。

三、普通民办高校如何走出困境

除了有针对性地解决上述面临的困难问题外,还应该对以下方面加以关注。

(一)对于已有学历授予权的普通民办高校

1、地方立法,有针对性地解决地方民办高校的难题。地方立法较国家立法有针对性、及时性的优势。国家立法需要慎重考虑,顾及方方面面。因此,短时间内,国家立法要改变和增加一些东西比较困难。地方立法则不同,影响面小,见效快。如果地方立法成功了,则可以推广并促进国家立法;如果不成功,纠正起来也比较容易。所以,应该寄希望于地方立法。

例如,落实《民办教育促进法》第七章“扶持与奖励”规定:地方立法可以设立专项基金、采取经费资助、为资金信贷提供担保等;可以进行民办高校有限度的自主招生的试点;享受与公办学校相同的优惠政策、落实与公办学校一视同仁的师生待遇等等。

这里应该特别提到,已经拥有学历授予权的民办高校可以争取到一些和公办高校师生相同的待遇,但1077所未得到学历授予权的民办教育机构就没有这些待遇,包括学生享受寒暑假的火车票优惠等待遇。原因在于这些学校没有学历文凭授予的权利。但是,这些学校既然是政府批准的学校,政府允许其招生办学,就应该给予同样的待遇。

2、千方百计提高教师与职工待遇,稳定教师队伍,加强师资队伍建设。针对目前大部分民办高校

兼职教师多、专职教师少而造成的师资队伍不稳定现象,应该扩大专职教师的队伍,加强师资队伍建设。这就要求在教职工的待遇上,要千方百计的加以提高,这样才能吸引和留住人才,并让留住的人才获得较好的发展,树立起对学校的归属感,形成一批骨干教师,充实民办高校师资队伍。

3、针对人才市场需求,设置和调整专业,提高教育质量,培养“适销对路”专门人才。现在有些教育管理部门在本科专业目录之外另外搞一个高等职业教育的专业目录,用来规范现在大量的民办高等职业技术学校。这种做法有人赞成,包括一些理论家也赞成。我个人对此持反对态度。不能对高职教育,尤其是民办高职教育搞一个专业目录来规范它。民办学校就是应该机动灵活的设置适应人才市场需要的专业,用专业目录进行规范和框定会失去活力,应该充分发挥民办的自由度。

(二)对于尚未取得学历授予权的其它民办高等教育机构

除上述对策可以援引(有的无法援引)外,另辟培养人才的途径。从学历教育到学历教育与非学历教育并举:通过高等教育自学考试取得相应学历;通过行业考试取得合格证书或岗位证书。后者的发展空间是很大的。民办高校相对于公办高校是一个弱势群体,对暂时处于弱势的群体来说,扬长避短,“避开竞争就是最好的竞争”!北京有个民办音乐学院发展不错,生源就是中央音乐学院不设的专业。该校培养“街头艺人”,市场需求广泛,取得了良好的效果。这就好比阵地战和游击战,公办高校打阵地战,民办高校就可以打游击战。

走出困境的前提是转变思想观念。转变人才观,转变质量观,适应社会需求的才是高质量的人才。其中,走出困境的决定性因素是人才市场的检验,这体现在就业率和在岗位上的表现两个方面。当然,学校的就业率存在弄虚作假的情况。因此,只有当民办高校的毕业生在岗位上表现突出、能够被用人单位认同时,民办高等教育才会从受社会的排斥、轻视转变到受社会的重视。

《2005:中国教育发展报告·中国民办高等教育发展研究报告》中有一句话说得特别好:“立足国情和自身现实,切实面向市场,面向未来,以质量求生存,求发展。据此,我对民办高等学校的希望:办学者要高瞻远瞩!教职工要具有奉献精神!学生要通过励志教育,充满成才的自信心!”

(下转第8页)

民办学校要树立良好社会信誉。当前,在对民办高等教育进行专家评估过程中,最为关注的是六个问题:有无独立财务;有无虚假宣传;证书发放是否违规;是否进行承包办学;办学条件是否很差;迎评是否作假。当然,对民办学校而言,最大的危险是防止盲目扩大规模,防止由于发展过程中的资金链断裂而出现办学危机。

第六,加快民办教育多元化发展的步伐。民办教育发展初期,办学的切入点和模式具有相当程度

的趋同性。民办教育应当更多的注重多元和特色以提供选择,这样形成的共同发展格局是一种优势互补的格局,是一种适应市场的错位策划的格局,是一种满足人民不同需要的格局。

总之,要在法制的保障下,政府的主导下,政府、社会和民办教育界共同深化教育改革,促进教育的和谐发展。其中,关键是政府职能的转变,没有这一转变,其他转变是难以实现的。

Strive for the Pattern of Joint Development of Governmental and Non-governmental Educations

TAO Xiping

(China Education Society, Beijing, 100816, China)

Abstract: The paper analyses the environment and problems of the development of non-governmental education, and proposes ideas for the pattern of joint development of governmental and non-governmental schools with the former as the main body.

Key words: non-governmental; developmental environment; joint development

(责任编辑 徐绪卿)

(上接第 4 页)

On the Sustainable Development of Non-governmental Higher Education

PAN Maoyuan

(Higher Education Institute of Xiamen University, Xiamen, Fujian, 361005, China)

Abstract: After its tough start-up and development, our non-governmental higher education has gained good momentum of development and, as an important component part of higher education, made active contributions to the popularization of higher education. Meanwhile, non-governmental higher education is also perplexed by the external environment and self-growth problem. This demands that these problems be solved with a clear aim so as to enable non-governmental higher education to extricate itself from the difficult position and embark on the road of sustainable development.

Key words: non-governmental higher education; difficult position; sustainable development

(根据录音整理,经本人审阅)

(责任编辑 徐绪卿)